



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 350, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *institui a linha oficial de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas progressivas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **AUGUSTA BRITO**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 350, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, que *institui a linha oficial de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas progressivas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.*

O art. 1º do PL determina que o Poder Executivo estabelecerá uma linha oficial de pobreza, definida como o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais.

O art. 2º prevê que a mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, incluirá metas de erradicação da pobreza e redução das desigualdades, assim como um balanço de ações a serem desenvolvidas pelo governo. Além disso, determina que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais incluirão a erradicação da pobreza entre suas metas.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

O art. 3º estabelece um prazo de noventa dias para regulamentação e de mais trinta dias para a envio das metas pelo Presidente. O art. 4º é a cláusula de vigência, que afirma que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 66, de 1999, do Senador Eduardo Suplicy, aprovado pelo Congresso Nacional em 2014, mas vetado pela Presidente da República. Como justificativa para sua reapresentação, o autor destaca que o Poder Executivo precisa definir um critério oficial de caracterização da pobreza para nortear as políticas públicas. Além disso, defende a apresentação de metas e ações que visem a erradicação da pobreza.

A proposição foi distribuída para apreciação da CAE e, posteriormente, seguirá para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro do Projeto de Lei (PL) nº 350, de 2021.

O mérito da proposição nos parece inquestionável. Sob a ótica econômica, o projeto contribui para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, dimensões essenciais do processo de desenvolvimento nacional, ao prever a definição de uma linha oficial de pobreza e de metas nacionais e regionais a ela associadas.

A sociedade brasileira e seus representantes políticos há muito tempo reconhecem a importância desses fatores para nossa evolução enquanto nação. Evidência disso é que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades são objetivos fundamentais da República, consagrados no art. 3º, III, da Constituição. No plano internacional, essas metas integram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, aprovada por unanimidade





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

pelos 193 Estados-Membros da ONU (Organização das Nações Unidas) em 2015.

Os avanços nas políticas de combate à pobreza e redução das desigualdades foram muito significativos desde a década de 1990. A contribuição do Programa Bolsa Família, documentada em diversos estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)<sup>1</sup>, merece destaque. Um estudo recente do IMDS (Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social) mostra que a maior parte das crianças e adolescentes de cinco a dezesseis anos de idade beneficiárias do Bolsa Família em 2005 já não dependiam do programa em 2019<sup>2</sup>.

No entanto, a ausência de uma linha oficial de pobreza e de metas a ela associadas geram desarmonia entre as diferentes políticas públicas e prejudicam sua efetividade e eficiência. Enquanto o critério de acesso ao Bolsa Família é ter renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$ 218, para o Benefício de Prestação Continuada o valor de corte do critério de renda é um quarto do salário-mínimo. O Auxílio Gás dos Brasileiros, por seu turno, é destinado às famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo.

A definição de um critério oficial de pobreza e o estabelecimento de metas nacionais e regionais auxilia, ademais, o monitoramento e a avaliação das políticas sociais e, consequentemente, promove o aperfeiçoamento da intervenção governamental. As políticas públicas estão em constante evolução e os diferentes programas e ações tendem a melhorar de acordo com a qualidade do diagnóstico do poder público.

Portanto, uma vez que o projeto contribui para a mobilização das políticas sociais em torno dos objetivos comuns de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades, acreditamos que deve ser chancelado por esta Casa Legislativa.

Apesar de mérito, o projeto carece de reparos técnicos.

<sup>1</sup> [Pedro Souza e coautores. “Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos”. IPEA, 2019 \(Texto para Discussão nº 2499\).](#)

<sup>2</sup> [Bolsa Família, 20 anos. BBC News Brasil, 11/09/2023.](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta Brito

Preliminarmente, destacamos que não há objeções ao projeto em relação à constitucionalidade material. No tocante à constitucionalidade formal, observamos que a matéria integra as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre normas gerais, consoante o art. 23, X, e o art. 48, IV, ambos da Constituição. Não obstante o sólido fundamentado para apresentação do PL, alguns de seus comandos precisam de ajustes.

Os apontamentos a seguir estão alinhados com os pareceres ao PLS nº 66, de 1999 (PL nº 2.661, de 2000, na Câmara dos Deputados) e atendem, parcialmente, as tratativas realizadas entre as assessorias do Ex-Senador Eduardo Suplicy (autor do PLS nº 66, de 1999), do autor desta proposição, Senador Paulo Paim, e desta relatora.

O art. 1º invade a esfera de atuação do Executivo, pois determina a seus órgãos e entidades o estabelecimento de uma linha oficial de pobreza. A lei deve se limitar a instituir a referida linha. O poder regulamentar é competência privativa do Presidente da República (art. 84, IV, da Constituição), sendo desnecessário que haja previsão em lei. Essa imperfeição é corrigida por meio das **Emendas nº 1 e nº 2**, que reescrevem a ementa e o *caput* do art. 1º do projeto.

O art. 2º do PL infringe o princípio da separação entre os Poderes ao criar a obrigação de o Presidente da República apresentar metas e um balanço de ações ao Congresso. Além disso, acrescenta conteúdo à mensagem de abertura da sessão legislativa (art. 84, XI, da Constituição) e altera o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária, matérias com reserva de lei complementar (art. 165, § 9º, da Constituição).

Nesse sentido, a **Emenda nº 3** reescreve o art. 2º para sanar problemas relativos à técnica legislativa, deslocando a definição da linha oficial de pobreza do parágrafo único do art. 1º para o art. 2º, em observância ao art. 7º e ao art. 11, III, b, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Adicionalmente, promove uma adequação na definição da linha de pobreza trazida pela redação original do PL, suprimindo o termo “anual”. A linha de pobreza como uma quantia “anual” é algo incomum, uma vez que a renda é expressa em termos de valores mensais nas pesquisas domiciliares e nos dados





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora Augusta Brito

administrativos. Ademais, as famílias vulneráveis apresentam elevada volatilidade em seus rendimentos. Por se tratar de uma questão técnica e não política, acreditamos que esse detalhe (se a linha oficial de pobreza será expressa como valores anuais, mensais ou diárias) não deve ser definido em lei.

O art. 3º do PL é inconstitucional porque fixa prazo para o Presidente da República editar regulamento e apresentar suas metas ao Congresso Nacional. A **Emenda nº 4** suprime esse dispositivo.

A **Emenda nº 5**, por sua vez reescreve o art. 3º de maneira a determinar que as políticas públicas de erradicação da pobreza deverão conter metas nacionais e regionais de redução do número de famílias e pessoas vivendo abaixo da linha oficial de pobreza e preservar as metas de erradicação da pobreza referentes.

Quanto à juridicidade, não há objeções: a proposição apresenta os atributos da lei (novidade, abstração, generalidade e coercibilidade) e está em harmonia com os princípios gerais do direito.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do PL nº 350, de 2021, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº - CAE** (ao PL nº 350, de 2021)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

“Institui a linha oficial de pobreza e dispõe sobre metas de erradicação da pobreza.”





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL nº 350, de 2021)

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Esta Lei institui a linha oficial de pobreza e dispõe sobre metas de erradicação da pobreza.

.....”

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL nº 350, de 2021)

Suprime-se o parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, e inclua-se o seguinte art. 2º, remunerando-se os subsequentes:

“**Art. 2º** Considera-se linha oficial de pobreza o rendimento mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais.”

**EMENDA Nº - CAE**  
(ao PL nº 350, de 2021)

Suprime-se o art. 3º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, renumerando-se o artigo seguinte.





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA N° - CAE**  
(ao PL nº 350, de 2021)

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 3º** As políticas públicas de erradicação da pobreza deverão conter metas nacionais e regionais de redução do número de famílias e pessoas vivendo abaixo da linha oficial de pobreza.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora